

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne, le 24 mai 1996, d'une demande d'avis sur un avant-projet de décret "relatif aux intercommunales wallonnes", a donné le 19 juin 1996 l'avis suivant :

1. L'article 4, alinéa 1er, de l'avant-projet prévoit que les intercommunales adoptent la forme juridique, soit de la société anonyme, soit de la société coopérative à responsabilité limitée, soit de l'association sans but lucratif.

L'alinéa 2 du même article permet aux statuts des intercommunales de déroger aux lois relatives aux sociétés commerciales.

Les autres dispositions en projet dérogent elles-mêmes de manière importante à ces lois, ainsi que le relève le commentaire des articles :

"Naturellement, les textes légaux et réglementaires régissant ces formes juridiques ne sont applicables aux intercommunales que pour autant que les dispositions légales relatives aux intercommunales elles-mêmes n'y dérogent pas" (1).

Comme la section de législation l'a indiqué à maintes reprises (2), le législateur régional peut, pour déterminer la forme juridique des intercommunales, se référer aux lois coordonnées sur les sociétés commerciales, et plus particulièrement à la forme de la société anonyme ou de la société coopérative, comme il peut se référer à la loi

(1) Commentaire de l'article 4 de l'avant-projet.

(2) Voir les avis de la section de législation cités par R. ANDERSEN ET P. NIHOUL, "Le Conseil d'Etat, chronique de jurisprudence 1994 (seconde partie)", R.B.D.C., 1995, p. 1983.

du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif, mais il excéderait ses compétences, y compris ses compétences implicites, s'il apportait aux dispositions essentielles des lois précitées des dérogations à ce point importantes qu'il donnerait naissance à des sociétés anonymes, des coopératives ou des associations sans but lucratif sui generis.

A titre d'exemple, le législateur régional ne peut exiger qu'une association sans but lucratif tienne une comptabilité en application de la loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité et aux comptes annuels des entreprises, comme le prévoit pourtant l'article 31, § 1er, de l'avant-projet (1).

Il s'ensuit que, pour rester dans le domaine de ses compétences, le législateur régional doit opter pour une des deux solutions suivantes juridiquement possibles :

- a) soit se référer aux formes juridiques établies par le législateur fédéral, en n'y apportant, éventuellement, que des dérogations tout à fait mineures;
- b) soit élaborer lui-même et de manière complète une forme juridique spécifique adaptée à la nature particulière des intercommunales.

(1) Avis L. 24.479/VR du 24 octobre 1995 sur un avant-projet de décret du Conseil régional wallon "portant approbation de l'accord de coopération concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages".

2. L'article 27 du projet permet aux intercommunales de prendre des participations au capital de toute société lorsqu'elles sont de nature à concourir à la réalisation de leur objet social.

Selon le commentaire des articles, cette disposition s'inspire de l'article 180 de la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses.

Dans ses avis L. 23.422/2 du 13 juin 1994 (1) et L. 23.766/1/2/8/9 des 10 à 13 octobre 1994 (2), la section de législation a cependant émis d'importantes objections, notamment de nature constitutionnelle, à l'encontre de cette dernière disposition de la loi du 21 décembre 1994.

Ces objections valent également pour la disposition en projet. En effet, la condition que les participations prises par les intercommunales soient "de nature à concourir à la réalisation de leur objet social" ne garantit pas qu'elles seront toujours réalisées dans l'intérêt communal, comme l'exige pourtant l'article 162 de la Constitution.

3. L'article 33 de l'avant-projet dispose comme suit :

"La Région wallonne peut soumettre les intercommunales à la fiscalité pour les matières régionales".

(1) Doc. parl., Sénat, n° 1136/1.

(2) Doc. parl., Sénat, 1994-1995, n° 1218/11.

Interrogés en séance sur la portée que le Gouvernement entend donner à cette disposition, ses délégués ont exposé que le but est d'affirmer la compétence de la Région pour soumettre les intercommunales wallonnes à des impôts régionaux. Ils ont ajouté que la disposition en projet devrait permettre l'application "rétroactive" des régimes fiscaux existants, notamment en ce qui concerne les intercommunales compétentes en matière d'eau et de déchets.

Ledit article 33 est libellé de manière à ce point vague et générale qu'il est dépourvu de toute portée normative.

En effet, seul un décret fiscal, déterminant de façon précise, les catégories de redevables, l'assiette, le taux et les autres éléments essentiels de l'impôt, pourrait permettre au Conseil d'Etat de vérifier si le législateur régional intervient, en cette matière, dans les limites de ses compétences, telles qu'elles sont déterminées par la Constitution et par les lois prises en vertu de celle-ci.

4. L'article 16, § 1er, alinéa 5, de l'avant-projet dispose :

"Un règlement spécifique, arrêté par l'assemblée générale, fixera les modalités de consultation des délibérations du conseil d'administration et du collège des commissaires par les membres des conseils des communes ou, s'il échet, des provinces associées".

.../...

En vertu de l'article 32 de la Constitution, "chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre une copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134".

Selon les travaux préparatoires de cette disposition constitutionnelle, la notion de document est plus large que celle d'acte administratif : "le terme "document administratif" couvre toute information, sous quelque forme que ce soit, dont les autorités administratives disposent. Il doit être pris au sens large" (1); quant aux débiteurs de ce droit, ce sont "toutes les autorités administratives (...). Etant donné qu'en l'occurrence il s'agit de l'octroi d'un droit fondamental, une interprétation aussi large que possible devra être utilisée. On peut notamment renvoyer à l'article 14 des lois sur le Conseil d'Etat et la jurisprudence du Conseil d'Etat à ce sujet" (2).

Les documents relatifs aux délibérations du conseil d'administration et du collège des commissaires sont donc de ceux qui font l'objet du droit de consultation consacré par l'article 32 de la Constitution et les conditions de cette consultation doivent être fixées par le législateur lui-même, celui-ci ne pouvant, comme en l'espèce, déléguer ce pouvoir à l'assemblée générale de l'intercommunale.

(1) Note explicative de la proposition du Gouvernement visant à insérer un article 24ter dans la Constitution relatif à la publicité de l'administration, Doc. parl., Chambre, 1992-1993, n° 839/1, p. 5.

(2) Ibidem.

Cette consultation est actuellement réglée par le décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration (1).

*

*

*

Des observations essentielles qui viennent d'être faites, il résulte que l'avant-projet de décret doit être fondamentalement revu et qu'il n'y a pas lieu, pour le Conseil d'Etat, d'en examiner les autres dispositions.

(1) M.B., 28 juin 1995.

La chambre était composée de :

Messieurs	C.-L. CLOSSET,	président de chambre,
	C. WETTINCK,	conseillers d'Etat,
	P. LIENARDY,	
	F. DELPEREE,	assesseurs de la
	J.-M. FAVRESSE,	section de législation,
Madame	M. PROOST,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. X. DELGRANGE, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST.

C.-L. CLOSSET.